



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019, que *institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências.*



SF/20264.31983-49

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 187, de 5 de novembro de 2019, de ementa em epígrafe, que tem como primeiros signatários o Senador FERNANDO BEZERRA COELHO e o Senador EDUARDO GOMES.

O art. 1º enuncia o objetivo da PEC, que institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da Emenda Constitucional, visando a melhoria da alocação dos recursos públicos.

O art. 2º altera a redação do inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal, para determinar que cabe à lei complementar estabelecer condições para o funcionamento de fundos públicos de qualquer natureza, e do inciso IX do art. 167 para vedar a instituição de fundos de qualquer natureza, sem autorização por lei complementar.

A redação atual da Constituição determina que cabe à lei complementar estabelecer condições para a instituição e funcionamento de fundos e veda sua instituição sem prévia autorização legislativa, ou seja, por lei ordinária.

O art. 3º dispõe que os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios existentes na data da promulgação da Emenda Constitucional serão extintos, se não forem ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de lei complementar específica para cada um dos fundos,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da Emenda Constitucional.

No entanto, ficam preservados os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O patrimônio dos fundos públicos extintos será transferido para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava.

O art. 4º estabelece que os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação da Emenda Constitucional, que vinculem receitas públicas a fundos públicos serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação da Emenda Constitucional. O relator previu que a desvinculação infraconstitucional de receitas a fundos se dará no segundo exercício subsequente à promulgação da PEC.

Ademais, parte das receitas públicas desvinculadas poderá ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional, segurança em regiões de fronteira, revitalização da Bacia do São Francisco e ciência e tecnologia. O relator previu, ademais, que as despesas financiadas com as receitas públicas oriundas das desvinculações serão excepcionalizadas dos limites estabelecidos do art. 107 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (teto de gastos), por um exercício financeiro, após a promulgação da Emenda Constitucional. O relatório estabelece que o governo federal encaminhará ao Congresso Nacional, anualmente, demonstrativo do cumprimento das destinações de recursos previstos no § 1º do art. 4º.

O art. 5º determina que, durante o período para ratificação dos fundos públicos, o superávit financeiro de suas fontes de recursos, apurado ao final de cada exercício, será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente. O dispositivo é válido para os fundos do Poder Executivo de cada ente.

Nos termos do último relatório apresentado, os recursos provenientes de contribuições estabelecidas com amparo nos arts. 149, 149-A e 195 da Constituição deverão ser destinados às finalidades para as quais foram instituídos.



SF/20264.31983-49



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Por fim, o último artigo traz a cláusula de vigência habitual, a partir da data de sua publicação.

Na Justificação da PEC, afirma-se que a proposta visa atualizar e aperfeiçoar a gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, permitindo que os respectivos Poderes Legislativos reavaliem os fundos públicos atualmente existente. De acordo com o texto:

Com vista a aprimorar a gestão orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, propomos a extinção de quase todos os Fundos Públicos atualmente vigentes, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para que, até o final do segundo exercício subsequente ao da promulgação desta Proposta de Emenda Constitucional, os respectivos Poderes Legislativos de cada Ente Federado, ratifiquem ou não a sua existência, mediante Lei Complementar específica. (grifo nosso)

A Justificação informa ainda que, no âmbito da União, a proposta possibilitará a extinção de cerca de 248 fundos, sendo a que a maioria desses (165) foram instituídos antes da Constituição de 1988, em um ordenamento jurídico onde esses fundos possuíam uma função que não é mais compatível com o atual ordenamento constitucional. Informa-se também que a proposta, para a União, permitirá a desvinculação imediata de um volume de superávit financeiro da ordem de R\$ 219 bilhões, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública federal.

II – ANÁLISE

Apresentamos este voto em separado, com fulcro no art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em razão de discordarmos de boa parte do conteúdo do relatório favorável à PEC nº 187, de 2019, apresentado a esta Comissão pelo Senador Otto Alencar.

O problemas e implicações insanáveis da PEC nº 187, de 2019, são apresentados a seguir:

1. Revogação Genérica de Normas Jurídicas

O art. 4º da PEC nº 187, de 2019, determina que os dispositivos infraconstitucionais existentes até a data de publicação da Emenda Constitucional



SF/20264.31983-49



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

que vinculem receitas públicas a fundos públicos serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação da Emenda Constitucional.

Ora, é provável que tenhamos dezenas de leis, medidas provisórias, decretos-leis e decretos que façam algum tipo de vinculação de receita pública a fundos. Quais seriam as normas a serem revogadas? Talvez nem o Poder Executivo saiba ao certo. Seria razoável, no mínimo, que o Poder Executivo encaminhasse a lista de fundos que seriam extintos, para que o Legislativo possa apreciar a matéria de maneira fundamentada.

Nesse ponto podemos citar a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*. O parágrafo único do seu art. 1º dispõe que essa lei se aplica a todos atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, o que inclui as emendas à Constituição (inciso I).

Por sua vez, o seu art. 9º dispõe que *a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas*. Portanto, vemos que nenhuma norma referida no art. 59 da Constituição pode trazer dispositivo com revogação genérica e automática de leis ou disposições legais. Isso será uma fonte de questionamentos judiciais e insegurança jurídica.

2. Esvaziamento dos Recursos dos Fundos

Um problema da PEC nº 187, de 2019, é que ela prevê o fim dos fundos públicos que não forem ratificados pelo Poder Legislativo até o final do segundo exercício financeiro subsequente à sua aprovação. Ou seja, caso a PEC seja aprovada ainda neste ano, os fundos deveriam ser ratificados até o final de 2022. As únicas exceções são os fundos: previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo; destinados à prestação de garantias e avais; ou previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

Nos termos do relatório do Senador Otto Alencar, os dispositivos infraconstitucionais que vinculam receita a fundos públicos que não forem ratificados passam a ser revogados a partir do segundo exercício financeiro subsequente ao que ocorrer a promulgação da PEC. Isto é, caso os fundos não



SF/20264.31983-49



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

sejam ratificados, os dispositivos infraconstitucionais que vinculem receita a esses fundos são desvinculados.

Podemos aqui exemplificar com o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), que tem a receita de loterias como uma de suas principais fontes de recursos. Na lei orçamentária para 2020, o FUNPEN tem uma receita prevista de R\$ 308 milhões, dos quais R\$ 165 milhões são receitas vinculadas de concursos de prognósticos. Caso a PEC fosse aprovada, o fundo perderia 54% dos seus recursos.

Outro exemplo é o Fundo Nacional de Cultura (FNC), que tem a receita da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) como sua principal fonte de recursos. Na lei orçamentária para 2020, o FNC tem uma receita prevista de R\$ 890 milhões, dos quais R\$ 696 são receitas vinculadas da Condecine.

O quadro a seguir mostra a dotação orçamentária e a execução de fundos públicos selecionados, que seriam extintos, caso não ratificados. Desde já, percebe-se que não procede a tese segundo a qual a extinção dos fundos não teria impacto sobre as políticas públicas, pois não haveria execução dos recursos alocados. É verdadeiro que parcela dos recursos dos fundos é contingenciada (conforme se discutirá na próxima seção). Mesmo assim, os fundos têm execução orçamentária, de modo que sua extinção terá impactos negativos sobre as políticas públicas.

Fundos	2014		2015	
	Dotação Atual	Empenhado	Dotação Atual	Empenhado
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	390.000.000,00	371.344.278,28	400.000.000,00	367.612.821,06
Fundo Nacional Antidrogas	248.062.310,00	192.194.931,83	324.357.620,00	150.260.399,48
Fundo Nacional de Cultura	1.849.020.839,00	644.834.435,23	1.881.687.022,00	738.795.956,56
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	3.648.581.181,00	2.833.887.073,84	4.010.212.229,00	2.803.392.717,41
Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA	15.447.377,00	5.084.262,05	36.367.966,00	3.706.150,77
Fundo Nacional de Segurança Pública	623.320.869,00	361.659.324,35	876.240.423,00	377.389.836,76
Fundo Nacional do Idoso - FNI	6.622.429,00	1.649.834,96	15.531.000,00	2.567.954,13





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA	33.380.188,00	23.035.457,78	34.525.662,00	16.893.970,51
Fundo Penitenciário Nacional	493.994.443,00	320.368.526,53	542.315.608,00	264.983.005,12
Fundo Social - FS	6.715.717.576,00	1.511.632.239,12	6.987.605.538,00	1.905.115.924,62

Fundos	2016		2017	
	Dotação Atual	Empenhado	Dotação Atual	Empenhado
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	377.613.119,00	367.323.783,81	30.780.000,00	29.530.796,28
Fundo Nacional Antidrogas	121.286.508,00	99.978.679,69	134.940.370,00	94.490.224,02
Fundo Nacional de Cultura	1.305.938.461,00	812.713.265,14	1.316.828.968,00	761.624.300,53
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	3.573.681.588,00	1.952.571.941,70	3.533.346.047,00	1.816.368.603,94
Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA	79.966.349,00	3.454.200,30	24.477.776,00	3.853.479,47
Fundo Nacional de Segurança Pública	469.897.727,00	313.792.309,85	1.010.290.278,00	683.195.571,03
Fundo Nacional do Idoso - FNI	11.249.048,00	3.892.565,92	18.064.731,00	12.283.170,03
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA	20.268.893,00	12.402.349,86	19.323.120,00	15.785.371,86
Fundo Penitenciário Nacional	2.612.572.154,00	1.483.640.781,92	1.688.868.627,00	997.238.571,23
Fundo Social - FS	4.725.951.363,00	2.623.375.492,39	4.718.008.026,00	2.805.352.312,41

Fundos	2018		2019	
	Dotação Atual	Empenhado	Dotação Atual	Empenhado
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	409.571.239,00	399.067.365,89	552.269.037,00	349.429.599,79
Fundo Nacional Antidrogas	165.741.126,00	152.593.340,90	40.402.036,00	31.626.529,69
Fundo Nacional de Cultura	1.265.490.248,00	774.600.661,01	1.455.426.348,00	775.000.914,28





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	4.391.873.000,00	2.049.298.536,88	5.650.816.431,00	2.263.874.152,02
Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA	23.598.240,00	3.855.723,12	51.792.229,00	4.316.740,39
Fundo Nacional de Segurança Pública	636.375.956,00	491.850.743,86	1.874.737.248,00	702.173.559,98
Fundo Nacional do Idoso - FNI	16.172.168,00	4.987.360,02	14.619.669,00	4.099.089,43
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA	20.828.905,00	12.956.477,55	25.330.543,00	1.668.865,00
Fundo Penitenciário Nacional	911.009.718,00	399.456.912,12	912.172.512,00	646.512.102,95
Fundo Social - FS	6.644.177.589,00	5.969.966.332,65	11.262.798.193,00	9.928.331.586,59

Fonte: Siop.

3. Prejuízos às Políticas Públicas

A PEC nº 187, de 2019, busca suprimir as vinculações orçamentárias, que seriam prejudiciais à administração orçamentária e financeira dos entes da Federação. A ideia subjacente é que seria melhor que os recursos fossem alocados livremente no processo orçamentário, em cada exercício, de acordo com as prioridades do governo. Isso seria mais eficiente do que manter as vinculações automáticas dos fundos públicos. A ideia parece inspirada no *zero-based budgeting* (orçamento base-zero), desenvolvido no contexto empresarial e adotado em alguns estados norte-americanos, em que as prioridades devem ser revistas e justificadas a cada exercício financeiro.

O problema dessa abordagem é que ela é incompatível com o desenvolvimento de políticas públicas consistentes. Se a cada orçamento o governo resolve partir do zero, abandonando programas e projetos que considera não prioritários e adotando outros, as políticas públicas perdem sua continuidade e eficácia. Por exemplo, se determinado governo decide que o setor de ciência e tecnologia não deve ser apoiado pelo Estado e reduz os recursos dessa área, isso causará uma descontinuidade dessas políticas que resultará em prejuízos irreparáveis.

Isso é exatamente o que tem acontecido com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado com a finalidade de





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico. Os recursos do FNDCT têm diminuído ao longo dos últimos anos e na lei orçamentária para 2019 foram autorizados R\$ 5,65 bilhões, dos quais apenas R\$ 2,26 bilhões foram efetivamente executados, em razão do contingenciamento de recursos.

Esse problema acontece em diversas outras áreas, devido aos contingenciamentos de recursos, e deverá se agravar ainda mais com a aprovação da PEC nº 187, de 2019, já que a extinção dos fundos e a desvinculação de receitas desestruturarão diversas políticas públicas, cujos recursos poderão ser integralmente utilizados para aumentar o resultado primário.

Vale citar o exemplo dos recursos do Fundo Social destinados à educação. Em 2019, o Fundo Social destinou cerca de R\$ 10 bilhões à educação. A tabela a seguir mostra em que ações os recursos foram alocados. A complementação da União ao Fundeb recebeu R\$ 5,1 bilhões; a concessão de bolsas de estudos no ensino superior, R\$ 1,86 bilhão; a ação de avaliação e exames na educação básica, R\$ 774,8 milhões; a concessão de bolsas na educação básica, mais de R\$ 600 milhões; a reestruturação e modernização das instituições federais de ensino superior, R\$ 581 milhões; o apoio à infraestrutura para educação básica, mais de R\$ 400 milhões; entre outras.

Percebe-se que, caso vigente em 2019, a desvinculação das receitas do Fundo Social desfinanciaria diversas ações, incluindo o funcionamento e a infraestrutura da educação básica e superior e a concessão de bolsas de ensino superior. Em particular, o debate sobre o Fundeb permanente e o aumento da complementação da União seria interdito pela ausência de fontes. Em 2020, o Fundo Social destina R\$ 8,7 bilhões à educação, sendo que 92% estão alocados na complementação do Fundeb.

Recursos do Fundo Social destinados à educação em 2019 (R\$)		
Ação	LOA	Empenho
0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	5.099.177.647	5.099.177.647
0487 - Concessão de Bolsas de Estudo no Ensino Superior	1.858.737.773	1.858.292.402
20RM - Exames e Avaliações da Educação Básica	822.996.400	774.751.830
0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	620.146.000	620.139.826





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	581.328.081	581.167.993
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	402.349.013	402.311.750
0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	327.000.000	324.216.937
20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	90.009.521	90.009.521
20RG - Reestruturação e Modernização de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	59.384.575	59.238.761
219V - Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior	37.476.858	37.476.858
0E53 - Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola	35.000.000	35.000.000
20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica	20.794.699	18.473.898
20RN - Avaliação da Educação Superior e da Pós-Graduação	15.000.000	15.000.000
2000 - Administração da Unidade	7.003.600	6.173.468
20RL - Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	5.500.000	5.492.039
20RU - Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino	1.000.000	657.344
20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	436.000	435.316
20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	216.000	216.000
00PW - Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica	50.000	49.999
00OQ - Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica	50.000	49.998

Fonte: Siop.

Ainda sobre a educação, importa lembrar que as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino ainda estão acima do valor mínimo obrigatório de aplicação no setor, congelado pela EC 95 por até vinte anos. Sendo assim, a desvinculação das fontes do Fundo Social à educação deve implicar retirada imediata de recursos do setor, destinando-os para o resultado primário, cumprimento do teto de gastos e o pagamento da dívida pública.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

No caso do Fundo Social, a situação é ainda mais grave em razão das perspectivas de aumento da arrecadação do fundo, na medida em que se amplia a produção do pré-sal. Segundo a PPSA, em 2031, o pré-sal deve alcançar a produção de 3,89 milhões de barris/dia. Entre 2020 e 2032, considerando os contratos de partilha já assinados, estima-se R\$ 424 bilhões de óleo lucro destinado à União. Esses recursos, atualmente, são alocados no Fundo Social, sendo que metade das despesas financiadas com o Fundo deve ser destinada à educação. É razoável estimar, portanto, que cerca de R\$ 200 bilhões poderão deixar de ser alocados em educação, caso a PEC 187 seja aprovada, deixando de constituir o pré-sal um mecanismo para elevar o patamar da educação e do desenvolvimento brasileiro.

No art. 4º, o relator prevê que as receitas desvinculadas poderão ser utilizadas para erradicação da pobreza, investimentos, segurança de regiões de fronteira, revitalização da Bacia do São Francisco e pesquisa e desenvolvimento científico, tecnológico e inovação. No entanto, importa reconhecer que os principais obstáculos para a execução dos recursos dos fundos são as regras de gastos, a saber: a regra de ouro, a meta de resultado primário e o teto de gastos. Tais regras impedirão que haja espaço fiscal para ampliar despesas nas áreas citadas.

Em relação ao teto de gastos, deve-se rememorar que ele implica uma redução de 4 p.p. do PIB da despesa primária até 2026, já considerando que o gasto do RGPS ficará estável em relação ao PIB, após a Reforma da Previdência. Portanto, a desvinculação de receitas não abre espaço fiscal para gastos em outras áreas, a não ser que se reduzam as despesas orçadas e executadas nos fundos.

Isto é, sob a vigência do teto de gastos, para que ocorra a ampliação das despesas nas áreas previstas do relatório, é preciso que haja redução nas despesas financiadas por fundos como o Fundo Social, Fundo Nacional de Cultura, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, Fundo Penitenciário Nacional, entre outros.

O mais provável é que, diante das restrições fiscais, a desvinculação de receitas dos fundos faça aumentar o resultado primário, canalizando-as para amortização da dívida pública. Portanto, as políticas públicas serão duramente afetadas, perdendo recursos vultosos, com impactos econômicos e sociais que potencializarão a crise que ainda assola o país.



SF/20264.31983-49



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Convém esclarecer que, apesar dos contingenciamentos, não procede a tese de que a extinção dos fundos não afetaria políticas públicas. Há um imaginário de que os fundos não têm execução orçamentária e que as vinculações seriam ineficazes. Todavia, esta posição não tem amparo nos dados. A tabela a seguir traz o percentual de execução de fundos selecionados, mostrando o quanto cada um investiu em média, por ano, entre 2010 e 2019. Os percentuais de empenho em relação à LOA são superiores a 50% em todos os casos selecionados.

Execução de fundos públicos selecionados (2010-2019) – média anual		
Fundos	Empenho médio por ano (R\$)	Empenho/LOA (%)
Fundo Nacional de Cultura	702.129.092	57%
Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	2.766.630.689	68%
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	18.864.740	58%
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	288.399.857	86%
Fundo Nacional de Segurança Pública	413.976.393	52%
Fundo Nacional Antidrogas	105.932.108	56%
Fundo Social - parcela destinada à educação	4.123.962.315	75%
Fundo Penitenciário Nacional	504.375.877	57%
Fundo da Marinha Mercante	3.584.007.521	68%

Fonte: Siop.



SF/20264.31983-49



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Conclui-se que a extinção de fundos, inclusive os que têm boa execução, e a desvinculação de recursos retirarão receitas de áreas estratégicas para o desenvolvimento brasileiro. Especialmente, a perda de recursos em áreas sociais tende a agravar as desigualdades e afetar a rede de proteção social, justamente num momento de crise. Ademais, a desvinculação não abrirá espaço fiscal para outras despesas relevantes, canalizando recursos para o resultado primário.

A mitigação dos prejuízos da PEC às políticas públicas poderia se dar mediante algumas alterações a serem realizadas pelo relator. Entre elas, vale propor as seguintes:

a) Retirada de alguns fundos da PEC, tendo em vista seus impactos econômicos, sociais e ambientais. Em especial, aqueles com execução igual ou superior a 50% das dotações da LOA, casos, por exemplo, do Fundo Nacional de Cultura, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Fundo Social, Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, entre outros;

b) Previsão de que o superávit financeiro dos fundos poderá financiar orçamento impositivo de investimentos, que represente, pelo menos, 1% do PIB, e cuja alocação seja definida pelo Congresso Nacional. O investimento público federal está no patamar mais baixo dos últimos anos, representando apenas 0,5% do PIB, cerca de 1/3 dos valores de 2012, o que contribui decisivamente para o Brasil ter a recuperação econômica mais lenta de sua história, com PIB per capita estagnado em 2019 e 11,6 milhões de desocupados. Os recursos seriam executados fora das regras de gastos, não impactando a meta de resultado primário e o teto de gastos. Vale lembrar que, na prática, o governo já vem flexibilizando o teto, ainda que mantenha o discurso contrário, conforme sinalizam os seguintes fatos: a) a extinção da multa de 10% sobre o FGTS nos casos de demissão sem justa causa na MP 905 retira R\$ 6 bilhões em despesas do teto; b) o governo federal, em 2019, destinou R\$ 10 bilhões fora do teto para capitalizar estatais, dos quais R\$ 7,6 bilhões foram alocados na Emgepron para construção de corvetas. Diante de seus efeitos sobre o PIB, o emprego e a renda em uma economia que opera abaixo de seu potencial, o estímulo a investimentos públicos seria um motor da retomada. Até o FMI já reconheceu o efeito multiplicador dos investimentos públicos, isto é, a cada R\$ 1 investido, gera-se mais de R\$ 1 de PIB.

3. Impacto sobre a Dívida Pública





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

O art. 5º da PEC nº 187, de 2019, determina que o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, que corresponde aos recursos neles acumulados, será destinado à amortização da dívida pública. No caso da União, esse saldo é estimado na justificativa da PEC em R\$ 219 bilhões, dos quais R\$ 46,5 bilhões são do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e R\$ 27,7 bilhões do Fundo Social (FS).

Os recursos dos fundos estão, em sua maior parte, depositados na Conta Única do Tesouro Nacional, no Banco Central do Brasil. Dessa forma, o uso dos superávits financeiros para amortização da dívida pública irá gerar aumento da quantidade de moeda em circulação na economia. Esse aumento da liquidez terá que ser compensado pela venda de títulos públicos (operações compromissadas) pelo Banco Central. Assim, a redução da dívida mobiliária do Tesouro Nacional será compensada por um aumento da dívida do Banco Central junto ao mercado (operações compromissadas), de forma que não haveria redução da dívida bruta do Governo Geral.

Nesse contexto, muitos economistas argumentam que a utilização dos superávits financeiros dos fundos para amortização da dívida será ineficiente, pois aumentará o volume de operações compromissadas, dívida da autoridade monetária caracterizada pelos curtos prazos de vencimento e pela indexação a taxas de juros flutuantes (Selic). Assim, não haverá redução da dívida pública e tende a ocorrer uma piora de sua composição. Ou seja, uma dívida com menor prazo de vencimento e custo variável.

Vale lembrar que a dívida bruta do governo geral está em trajetória de desaceleração. Por outro lado, os investimentos públicos estão em patamar crítico, agravando a situação anêmica da economia e do mercado de trabalho. Nesse sentido, seria mais eficiente o uso de recursos para criar um orçamento impositivo de investimentos.

Por fim, cabe lembrar que o art. 3º da PEC nº 187, de 2019, excetua da extinção os fundos públicos previstos na Constituição; porém, o art. 5º não excetua esses fundos da destinação do superávit financeiro para a amortização da dívida pública. O FAT, por exemplo, cujos recursos pertencem aos trabalhadores, perderia R\$ 46,5 bilhões de seu patrimônio.

4. Conclusão





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Portanto, estão sobejamente demonstrados os prejuízos da PEC nº 187, de 2019, para áreas como educação, ciência e tecnologia, cultura, meio ambiente, direitos da cidadania e segurança pública. A medida reduzirá a prestação de serviços à população e representará um retrocesso nas políticas públicas, significando um verdadeiro desmonte do sistema orçamentário. A PEC é mais um capítulo da tese fracassada que, desde 2016, afirma que a retirada de direitos e a austeridade são necessárias para o país voltar a crescer. Desde então, o Brasil colhe retração ou estagnação do PIB per capita e elevação das desigualdades de renda. As evidências apontam que é o momento de o Congresso Nacional pavimentar outro caminho para o país, em que o regime fiscal aponte para a sustentabilidade da dívida no médio prazo, mas também viabilize a inclusão social e a realização dos investimentos públicos, que pavimentarão uma saída para a crise.

Em suma, a proposta constitui-se numa política de terra arrasada para o orçamento público da União, dos estados e dos municípios.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019, e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

PT/SE



SF/20264.31983-49